

Philipp Dreesen

Staatsziel „Deutsch“. Die deutsche Sprache im Grundgesetz aus verfassungspolitischer Perspektive

1 Einleitung

Von Teilen der Konservativen ist ein expliziter Verweis auf die deutsche Sprache im Grundgesetz (GG) immer wieder gefordert worden.¹ Schließlich wurde auf dem CDU-Parteitag im Dezember 2008 in Stuttgart der Beschluss C 16/C 42 verabschiedet. Darin heißt es: „Die CDU Deutschlands setzt sich für die Verankerung der deutschen Sprache im Grundgesetz ein. Dies soll durch einen Zusatz in Artikel 22 des Grundgesetzes erfolgen mit dem Wortlaut: ‚Die Sprache der Bundesrepublik ist Deutsch.‘“ Hat dieser Beschluss auch nicht Einzug in den aktuellen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP gehalten, so spricht der gefasste Parteitagsbeschluss und die bereits im Februar/März 2007 und erneut im Winter 2008 in den Medien präsente Debatte für den Eifer, mit denen dieses Projekt vorangetrieben wird.²

Mit dem Vorhaben, die deutsche Sprache ins GG aufzunehmen, beginnt für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sprachkultur in Deutschland ein völlig neues Kapitel. Unabhängig davon, ob die für die Grundgesetzänderung notwendige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat in dieser Legislaturperiode erreicht wird, stellt das Vorhaben eine Zäsur in der Sprachpolitik und Sprachkultur dar. Schließlich handelt es sich hierbei nicht nur um eine in Rechtsnorm gegossene sprachpolitische Forderung, sondern um den Versuch, die Verfassung zu ändern – und zwar in dem äußerst sensiblen Bereich der so genannten „verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen“. Eine solche Änderung hätte Auswirkungen auf die drei

1 In Punkt 32 des am 4. Dezember 2007 beschlossenen CDU-Grundsatzprogramms heißt es: „Der Zusammenhalt unserer Gesellschaft hat sein Fundament in unserer Zusammengehörigkeit als Nation. Unsere gemeinsame Sprache, unsere Geschichte sowie das Leben und Handeln in einem wieder vereinten Nationalstaat begründen ein patriotisches Zusammengehörigkeitsgefühl.“ Punkt 131: „Die deutsche Sprache ist mehr als ein Mittel der Verständigung. Sie ist ein herausragendes Merkmal der Kultur unseres Landes und ein die Gesellschaft einigendes Band. Deshalb haben wir eine besondere Verantwortung für den sorgfältigen und behutsamen Umgang mit der deutschen Sprache.“

2 Im Gesamt-Entwurf zum Koalitionsvertrag heißt es allgemein: „Grundgesetz-Änderungen: Die Koalition wird Gespräche über etwaige Änderungen des Grundgesetzes mit den anderen Fraktionen im Deutschen Bundestag sowie den Ländern aufnehmen.“ (CDU, CSU, FDP 2009, Zeile 5092-5095).

Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative sowie in besonderer Weise auf Kultur und Wissenschaft. Aus diesem Grund erscheint es unbedingt erforderlich, die linguistische Einschätzung zur geplanten Staatszielbestimmung um die rechtswissenschaftliche Perspektive zu erweitern. Die Rechtswissenschaft kann den Status der Staatszielbestimmungen ermitteln und mögliche rechtliche Konsequenzen diskutieren. Ergänzend sollte in der verfassungspolitischen Frage der Notwendigkeit eines solchen Staatsziels die sprachwissenschaftliche Stellungnahme entscheidend sein. Beschränkt sich der Austausch zwischen Rechts- und Sprachwissenschaft zum Thema „Sprache und ihre gesetzliche Regelung“ bislang auf vereinzelte Rede und Widerrede in der *Zeitschrift für Rechtspolitik* (Elicker 2002; Stickel 2002) und gegensätzliche Stellungnahmen (z.B. Limbach 2007, 1-5; Aden 2009), so könnte eine Vertiefung sich grundsätzlich als wissenschaftlich fruchtbar und für den Gegenstand Sprache förderlich erweisen. In diesem Sinne soll hier ein erster interdisziplinärer Schritt gemacht werden.³

2 Was ist eine Staatszielbestimmung?

Grundlage der folgenden verfassungspolitischen Einschätzung stellt der CDU-Parteitagbeschluss dar, Artikel 22 GG um den Satz „Die Sprache der Bundesrepublik ist Deutsch“ zu ergänzen. Die derzeitige Fassung des Artikels 22 GG existiert seit dem 1. September 2006:

- (1) Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.
- (2) Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold.

Eine erste Annäherung versucht, die in dem Satz „Die Sprache der Bundesrepublik ist Deutsch“ bereits angenommene Handlungsnotwendigkeit zur Wahrung des Deutschen verfassungssystematisch einzuordnen. Der Satz lässt zwei Lesarten zu: Die erste Lesart stützt sich auf die in der Debatte über die Aufnahme der deutschen Sprache ins GG mitgeteilte Intention der gesellschaftlichen und politischen Akteure, die den Schutz und die Förderung der deutschen Sprache verwirklicht sehen wollen. Als sachgerecht erscheint es deshalb, den angestrebten Satz „Die Sprache der Bundesrepublik ist Deutsch“ als Staatszielbestimmung zu interpretieren.⁴ Diese Gründe sprechen gegen die zweite Lesart, die Aussage als Staatssymbol zu werten.

³ Für volljuristische Anregungen und Kritik danke ich Lars T. Hoffmann.

⁴ Der Begriff *Staatszielbestimmung* wurde erstmals von Hans Peter Ipsen 1950, 14, verwendet.

„Staatsziele sind Belange des Gemeinwohls (öffentliche Interessen), die der Staat sich zu eigen macht und in deren Dienst er sich planmäßig stellt“, definiert der Verfassungsrechtler Josef Isensee (1996, Rn. 115). Die Staatsziele bilden die prinzipiellen Strukturen der Verfassung (Republik, Demokratie, Rechtsstaat etc.) aus (Stern 1985, 121). Die vorgeschlagene Änderung benennt ein zu verwirklichendes Ziel des Staates. Analog zur Formulierung in Artikel 20 Absatz 1 GG „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist der Satz „Die Sprache der Bundesrepublik ist Deutsch“ demnach normativ zu verstehen (vgl. dazu Sommermann 1997, 347-248).

Grundlegend für die Abgrenzung der Staatszielbestimmungen gegenüber anderen Rechtsnormen im GG ist die Feststellung, dass erst dann ein Staatsziel vorliegt, wenn es sich um eine Rechtsnorm mit „Finalprogramm“ handelt. Niklas Luhmann (1966, 36) arbeitete in seiner Dissertationsschrift den Unterschied in der Verwaltungsentscheidung zwischen dem „Konditionalprogramm“ (wenn der Tatbestand A gegeben ist, folgt daraus B) und dem „Zweckprogramm“ („Finalprogramm“) heraus: „Die Wirkung A soll bewirkt werden, also müssen entweder B1 oder B2 oder B3 usw. als geeignete Ursachen (Mittel) eingesetzt werden.“ Ferner bietet sich für die Einordnung des Charakters von Staatszielen die von Ronald Dworkin für das öffentliche Recht entwickelte (idealtypische) Unterscheidung an. Dworkin (1984, 55-62) differenziert Rechtsnormen nach Regeln und Prinzipien; während eine Regel ihre Wirkung überhaupt erst in der Kollision mit einer ihr widersprechenden Regel entfaltet, indem nur einer der Regeln Gültigkeit zugesprochen wird („Alles-oder-Nichts“), ist es Aufgabe von Prinzipien, nicht primär auf die Rechtsfolge hinzuwirken als vielmehr Gründe für die zu fällende Entscheidung zu liefern. Im Gegensatz zu Regeln schließen sich Prinzipien demnach nicht gegenseitig aus. Entscheidend ist, dass Regeln im Rechtssystem oftmals durch den Rückgriff auf ein im konkreten Fall (relativ) wichtigeres Prinzip vorgezogen werden (Dworkin 1984, 62). In der Weiterentwicklung bei Robert Alexy (1985, 75f.) werden die Staatsziele zu „Optimierungsgeboten“, d.h. Normen, welche „gebieten, dass etwas in einem relativ auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten möglichst hohen Maße realisiert wird.“ Staatszielbestimmungen haben demnach mindestens zwei Aufgaben: Sie wirken final auf eine bestimmte Wirkung hin, und sie sind Helfer in der Auslegung anderer Rechtsnormen und anstehender Entscheidungen. Der 1983 veröffentlichte Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge des Bundesministers des Innern und des Bundesministers für Justiz definiert (zitiert als BMI/BMJ):

Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfül-

lung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. (BMI/BMJ 1983, Rn. 7)

Eine Staatszielbestimmung verknüpft die Pflicht des Staates zum Handeln mit einem großen Maß an gestaltender Freiheit oder wie es in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts heißt: „Das Sozialstaatsprinzip stellt also dem Staat eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, wie diese Aufgabe im einzelnen zu verwirklichen ist“ (BVerfGE 59, 261, S. 263; vgl. auch BVerfGE 22, 180, S. 204). Problematisiert werden kann – insbesondere beim komplexen Gegenstand Sprache – die Konkretisierung (was meint diese Zielbestimmung?) und die Wahl der Mittel (wie soll dies erreicht werden, durch welche Organe des Staates?). Dagegen steht es dem Gesetzgeber nicht frei, ob er im Sinne des Staatsziels tätig wird; es steht nicht mehr in seinem Belieben, ob er beispielsweise ein Interesse am Umweltschutz hat, vielmehr ergibt sich aus der Staatszielbestimmung ein „Handlungs- und Konkretisierungsauftrag“ (Schink 1997, 223). Allenfalls kann die Legislative den Zeitpunkt des Handelns selbst festlegen, da Staatszielbestimmungen unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen (vgl. BVerfGE 33, 303, S. 333), z.B. finanzieller Spielräume.

3 Prüfung der verfassungspolitischen Notwendigkeit und Legitimität

Mit dem Thema Notwendigkeit, Voraussetzungen und Normativität der Ergänzung des GG durch Staatszielbestimmungen beschäftigten sich in Deutschland zwei Kommissionen. Die bereits zitierte Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge legte im Jahr 1983 ihren Bericht vor; die zehn Jahre darauf eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) von Bund und Ländern unterbreitete ihre Einschätzung 1993 (zitiert als Deutscher Bundestag). In Anlehnung an die juristische Prüfung der Verhältnismäßigkeit schlägt die Sachverständigenkommission zur Prüfung eines möglicherweise bestehenden Regelungsdefizits der Staatsaufgaben in der Verfassung drei Schritte vor:

Die Möglichkeit eines Regelungsdefizits wird in den Blick fallen, wenn die Gesetzgebung oder die sonstige Staatspraxis Mängel oder Mißstände bei der Auswahl oder der Erfüllung von Aufgaben zeigt, die durch eine Verfassungsnorm behoben werden könnten. Ein abstrakt vorstellbares Änderungsvorhaben muß also durch eine – nicht nur tagespolitische oder modische – *konkrete Notwendigkeit* gerechtfertigt sein, etwa nach dem Gesichtspunkt, daß sich ein schützenswertes Gut oder ein für die Allgemeinheit anerkennenswertes Gruppeninteresse ohne verfassungsrechtliche Rege-

lung zum Nachteil des Gemeininteresses nicht behaupten könnte. Diesem *Notwendigkeits-Test* wird ein *Geeignetheits-Test* zu folgen haben, der die Funktionsbedingungen und Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts zur Geltung bringt. Durch beide verfassungspolitischen Tests wird die durch jedes Änderungsvorhaben aufgeworfene Sachfrage nicht erschöpft, nämlich ob die erwogene Verfassungsänderung nach Ziel, Inhalt und Mittel und hinsichtlich des gewählten Zeitpunktes *vernünftig und politisch zweckmäßig* ist. Diese Beurteilung schließt dort, wo Art und Maß der Staatsaufgaben verfassungsrechtlich geregelt werden sollen, eine am Grundsätzlichen orientierte Prüfung ein, ob das Änderungsprojekt die Grenzen respektiert, die zur Scheidung individueller Verantwortlichkeit von der notwendigen Staatstätigkeit für richtig gehalten wird. (BMI/BMJ 1983, Rn. 28)

Die Sachverständigenkommission schlägt für Regelungen neuer Staatszielbestimmungen als „Richtschnur“ das Sozialstaatsprinzip vor (BMI/BMJ 1983, Rn. 28). Hilfreich ist auch die Argumentation des letztendlichen Beschlusses der GVK, ein Staatsziel „Umweltschutz“ zu empfehlen:

Beim Umweltschutz handelt es sich um ein existenzielles, langfristiges Interesse des Menschen. Die sich daraus ergebende ökologische Herausforderung an den Staat sei bei der Schaffung des Grundgesetzes noch nicht absehbar gewesen. Die geltende Verfassungsordnung gewährleiste den natürlichen Lebensgrundlagen weder durch die Grundrechte noch durch objektiv-rechtliche Verfassungsprinzipien hinreichend Schutz. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sei eine hochrangige, grundlegende und auch in die staatliche Verantwortung fallende Aufgabe, die den in den Artikel 20 Abs. 1 GG genannten Staatszielen und Strukturprinzipien in Rang und Gewicht gleichkomme. (Deutscher Bundestag 1993, 65)

Fasst man die Ausführungen der beiden Kommissionen zusammen, ergibt sich eine modifizierte Prüfung der Verhältnismäßigkeit, mit der die Einführung des Staatsziels „deutsche Sprache“ auf ihre (3.1) Notwendigkeit, (3.2) Geeignetheit sowie (3.3) Angemessenheit bewertet werden kann, wobei auch verfassungspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden, woran sich das Fazit anschließt (4).

3.1 Notwendigkeit

Ekkehard Wienholtz (1984, 534f.) verweist in der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Diskussion um ein mögliches Staatsziel „Umweltschutz“ ebenfalls auf die „erhebliche Schutzlücke“ als Voraussetzung für die Einführung einer Staatszielbestimmung. Gibt es eine erhebliche Schutzlücke im Grundgesetz hinsichtlich der deutschen Sprache? In der Tat enthält das GG keine Bestimmung zur Sprache im Staatsgebiet. Eine Schutzlücke ist deshalb aber noch nicht auszumachen: Erstens ist das GG auf Deutsch verfasst und „bildet eine deutsch ‚verfasste‘ Staatlichkeit“ (Kirchhof 1987, Rn. 46); zweitens existiert ein kaum Probleme bereitendes

Gewohnheitsrecht und drittens verfügen außer in Hamburg alle Landesverfassungen im Gegensatz zum GG über die Zielbestimmung der Kulturförderung, was „Sprache“ einschließt. Bildung und Kultur fallen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder; Fragen von solcher Kompetenz sollten überhaupt nur dann im Bereich der Staatsziele behandelt werden, wenn sie „von der bundesstaatlichen Gesamtstruktur der Bundesrepublik Deutschland her unausweichlich sind“ (BMI/BMJ 1983, Rn. 57 u. 62, Kapitel III). Davon jedoch kann keine Rede sein, im Gegenteil, bewahren die Landesverfassungen die regionalen Eigenheiten doch bereits schon jetzt umfassender und differenzierter: So sind in der Sächsischen Landesverfassung die Pflege der sorbischen Sprache (Artikel 5 u. 6) und in der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern der Schutz des Niederdeutschen (Artikel 16 Absatz 2) aufgeführt.

Viertens: Das dem Verwaltungshandeln zugrundeliegende Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist ebenso eindeutig wie das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG): „Die Amtssprache ist deutsch“ (§23 Absatz 1 VwVfG; zum Weiteren vgl. Schmitz 2008) und „Die Gerichtssprache ist deutsch“ (§ 184 Absatz 1 Satz 1 GVG). Fünftens: Staatszielbestimmungen die Sprache betreffend finden sich als Ziele der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft auf der trans- bzw. supranationalen Ebene. Im Vertrag von Lissabon wurde Artikel 3 Absatz 3 Satz 6 EUV neu gefasst, der nun das explizite Ziel der EU enthält: „Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“⁵ Ferner formuliert die EU Sprachförderung in der Bildungspolitik (vgl. auch Artikel 165 Absatz 1 u. 2 AEUV, vormals Artikel 149 EGV) sowie den Schutz und die Förderung von Kultur (Artikel 167 Absatz 1 u. 2 AEUV, vormals Artikel 151 EGV) als Ziele ihres Handelns. Diese im Gegensatz zu den Staatszielen im GG bereits über eine „inhaltliche Qualifizierung“ (Sommermann 1997, 382) verfügenden Ziele weisen darauf hin, dass die Europäische Union nicht nur die Bedeutung der kulturellen Eigenarten in Einzelstaaten anerkennt, sondern sogar programmatische Maßnahmen zur Verwirklichung des Unionsziels benennt sowie als Besonderheit der EU eine „prozedurale Qualifizierung“ (Modus) vornimmt (Sommermann 1997, 382, vgl. Artikel 165 Absatz 4 AEUV u. Artikel 167 Absatz 5 AEUV). Ausgenommen von den verbotenen Staatsbeihilfen im Binnenmarkt sind ausdrücklich: „Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes [...]“ (Artikel 107 Absatz 3 Punkt d) AEUV, vormals Artikel 87 EGV). Dass die EU im Zuge der voran-

5 Mit Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags wurde der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) in den *Vertrag über die Arbeitsweise der EU* (AEUV) überführt. Der „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) bleibt bestehen.

schreitenden Integration die deutsche Sprache bedroht, ist nicht zu befürchten.

Annähernd analog zu den Zielbestimmungen des GG unterliegen auch die Ziele der EU der Konkretisierung und Ausgestaltung durch erlassene Richtlinien und Verordnungen. Das Argument, das Staatsziel „Deutsch“ sei geboten, um der EU zu signalisieren, dass der Bundesrepublik ihre Sprache wichtig ist, verkennt die Qualität der Staatszielbestimmung. Durch eine Formulierung des Staatsziels „Deutsch“ im GG ist auf europäischer Ebene nichts gewonnen, weil es erstens bereits das Ziel „Sprache/Kultur“ gibt und zweitens es in jedem Fall auf die konkrete Ausgestaltung durch die gesetzgebende Mehrheit in der Bundesrepublik ankommt. Zudem: Die Einschränkung dessen, welche Sprachen geschützt, gestärkt und gefördert werden, nehmen AEUV und EUV nicht vor. Ferner kann aus dem bestehenden Verfassungstext selbst die Aufgabe des Staates, sich für die Belange des Deutschen einzusetzen, entnommen werden. Laut der Sachverständigenkommission bedarf es keiner neuen Staatszielbestimmungen, wenn die staatliche Aufgabe aus dem Verfassungsrecht entnommen werden kann: „*Rechtsfindung und Rechtsfortbildung durch Auslegung*“ (BMI/BMJ 1993, Rn. 24) oder wie Wienholtz (1984, 537) pointiert: „*Verfassungsinterpretation [...] hat Vorrang gegenüber der Verfassungsänderung.*“ So kann auf die „objektiven Wertentscheidungen“ des Bundesverfassungsgerichts verwiesen werden, welche beispielsweise zu Artikel 5 Absatz 3 GG (Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre) feststellte: „Die Verfassungsnorm [Artikel 5 Absatz 3 GG; Ph.D.] hat aber nicht nur diese negative Bedeutung. Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern“ (BVerfGE 36, 321, S. 331; vgl. auch 35, 79, S. 28). Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Grundrechts auf Kunstfreiheit ist also das Erhalten und Fördern von Kunst durch den Staat. Mit einer ähnlichen Argumentation kann für die Erhaltung und Förderung der gemeinsamen Sprache geworben werden, welche mehr oder weniger immer Voraussetzung für die Grundrechtsausübungen (bspw. Meinungsfreiheit, Petitionsrecht, aktives und passives Wahlrecht) ist. Abschließend ist die Erforderlichkeit vor allem deshalb zu verneinen, weil der Staat (ähnlich wie beim Umweltschutz, vgl. Isensee 1996, Rn. 129) keiner Ermächtigung durch die Verfassung bedarf; die Bundesländer können bereits schon jetzt sprachpolitische Gesetze verabschieden.

Zusammengefasst: Wenn die Einführung des Staatsziels „Deutsch“ auf der Behauptung einer erheblichen Schutzlücke im GG beruht, so kann dies mit Verweis auf andere wirksame Rechtsnormen entkräftet werden. Auch der Weg der Gesetzesinterpretation steht offen, derzufolge die ungeschriebene

Staatsaufgabe, die deutsche Sprache in unterschiedlicher Art und Weise zu fördern, nicht verfassungswidrig ist.

Gibt es eine „konkrete Notwendigkeit“ zur Einführung des Staatsziels? Nach den Worten der Kommission muss ein „abstrakt vorstellbares Änderungsvorhaben“ durch eine „konkrete Notwendigkeit gerechtfertigt sein“. Eine solche Notwendigkeit liegt beispielsweise dann vor, wenn ein „schützenswertes Gut oder ein für die Allgemeinheit anerkanntenswertes Gruppeninteresse ohne verfassungsrechtliche Regelung zum Nachteil des Gemeininteresses“ sich nicht behaupten kann (BMI/BMJ 1983, Rn. 28). Mit dem geplanten Staatsziel „Deutsch“ liegt ein abstraktes Änderungsvorhaben vor. Die rechtfertigende konkrete Notwendigkeit, das Deutsche zu bewahren und zu fördern, beruht auf den drei Annahmen, dass das Kulturgut Deutsch fixierbar sei und bedroht ist sowie dass unter dem sich abzeichnenden Verfall der Sprache die Gesamtgesellschaft litte. Jedoch ist dabei erstens fraglich, ob der Verzicht auf die verfassungsrechtliche Aufnahme sich nachteilig auf das Gemeininteresse auswirkt (fehlende Schutzlücke, s.o.).

Schwerer wiegt ein zweiter Einwand: Dass es sich bei der Kommunikation um eine existenzielle Notwendigkeit des Menschen handelt und dass Sprachen ähnlich schützenswerte Güter wie zum Beispiel Naturgebiete und Denkmäler sind, ist wohl weitgehend unstrittig. Somit wäre ein Staat, der die Ziele „Beförderung der allgemeinen Kommunikation und des Schutzes der Sprachen“ verfolgt, kaum Gegenstand kritischer Betrachtungen. Allerdings ist der vorliegende Fall anders gelagert. Die Antwort auf die Frage, worin die „konkrete Notwendigkeit“ besteht, liegt in einem Teilbereich der linguistischen Sprachkritik, nämlich in der Beobachtung und Bewertung von Sprachkultur. In der angestrebten Verfassungsänderung zeigt sich eine neue Qualität der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung mit der deutschen Sprache. Die verbreitete Vorstellung von ihrer Bedrohung und den daraus abgeleiteten Schutzmaßnahmen ist bekanntlich keine Einschätzung, die das Ergebnis einer momentanen europamüden und insgesamt kulturpessimistischen Haltung ist. Vielmehr ist sie Ausdruck des über zweihundertjährigen deutschen „Wahns vom Sprachverfall“ durch die Konstruktion des „Mythos vom goldenen Zeitalter“, wie Wolfgang Klein pointiert (1986, 26). Man kann also sagen, dass in dem (bestenfalls) kulturpolitischen Bedürfnis durchaus eine nicht nur tagespolitische Notwendigkeit besteht, dem „Verfall“ Einhalt zu gebieten; hierfür spricht z.B. auch die „Institutionalisierung des Sprachverfallsdenkens“ (vgl. Maercker 2006). In der Sichtweise der Befürworter handelt es sich tatsächlich um ein Staatsziel mit langfristigem Interesse, das eine fortdauernde Erfüllung beansprucht. Diese Einstellung zum Zustand der deutschen Sprache wird in der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland deutlich:

In einem Expertengespräch der Enquete-Kommission in der 15. Wahlperiode bestand Einigkeit darüber, dass innerhalb des deutschen Bildungswesens und der medialen Öffentlichkeit ein Verlust an Sprachbewusstsein, ein schrumpfender Wortschatz und eine abnehmende Bereitschaft zu verzeichnen seien, die deutsche Sprache zu fördern, sie fortzuentwickeln und ihr die ihr zukommende Bedeutung beizumessen. (Deutscher Bundestag 2007, 408-409)

Solche Einschätzungen, die durch Diskussionspunkte wie „Sprachverfall und Gegenmaßnahmen in der Erziehung“ (vgl. Deutscher Bundestag 2005b, 501-505) verstärkt wurden, sind indes kritisch zu sehen, unter anderem weil sie anders als suggeriert keine Befragungen von Sprachwissenschaftlern sind. Im vorliegenden Fall waren der FAZ/WELT-Journalist Konrad Adam und der damalige Präsident der Akademie der Künste Adolf Muschg als Experten geladen. Demgegenüber hat die Sprachwissenschaft eine Bedrohung des Deutschen weder in den Jahren 1806, 1949 noch 2010 feststellen können. Es bestand kein Handlungsbedarf, und es hat sich kein Handlungsbedarf entwickelt. Wie Jürgen Schiewe (1998, 255) zusammenfasst: „Diese Form des Sprach-, ja des Kulturpessimismus ist aus linguistischer Sicht nicht haltbar.“ Die Sprachwissenschaft stimmt darin überein, „dass die Klage vom Sprachverfall auf einem überkommenen Sprachbegriff beruht, der dem Gegenstand ‚Sprache‘ nicht angemessen ist, der ihn und seine Leistung und Möglichkeit verkennt“ (Schiewe 1998, 255). Die Notwendigkeit zum Schutz der deutschen Sprache vor ihrem Verfall beruht auf einem einseitigen und verklärten Blick auf die Sprachgeschichte.

Argumente gegen die Notwendigkeit der Sprachbestimmung finden sich nicht zuletzt im Staatsrecht selbst: Dass der Parlamentarische Rat die deutsche Sprache nicht ins GG aufgenommen hat, obwohl es das Schutzbedürfnis schon damals gab, spricht gegen die Notwendigkeit. Rechtshistorisch lohnt es sich sogar, noch einen weiteren Schritt zurückzugehen, denn die Weimarer Reichsverfassung von 1919 enthielt im zweiten Hauptteil den Satz:

Die fremdsprachigen Volksteile des Reiches dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden. (Artikel 113 WRV)

Mag dies auch aus diversen Gründen heute in dieser Form nicht mehr wünschenswert sein, so zeigt sich in der angestrebten GG-Änderung ein Bruch mit ehemals akzeptierten und unproblematischen Verfassungsgeboten. Ein eigenwilliges Argument führt der Mitherausgeber des *Handbuchs des Staatsrechts*, der Staatsrechtler Paul Kirchhof (1987, Rn. 45), an: Nach ihm fehlt die ausdrückliche Rechtsnorm zur Staatssprache im GG, „weil

wegen der tatsächlichen Einheitlichkeit und Geschlossenheit der deutschen Sprache kein Bedürfnis nach verfassungsrechtlicher positiver Festlegung besteht.“

3.2 Geeignetheit

Gesetzt den Fall, die Staatszielbestimmung „Deutsch“ wäre notwendig, so stellt sich hier die Frage, ob eine Grundgesetzänderung das geeignete Mittel für das Erreichen ihres Zieles ist. Dabei wird zu untersuchen sein, ob die „Funktionsbedingungen und Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts“ (BMI/BMJ 1983, Rn. 28) die Maßnahme Staatszielbestimmung geeignet erscheinen lassen. Damit eng verknüpft ist die relevante Frage, ob „Sprache“ in diesem Zusammenhang nicht unzureichend differenziert behandelt wird. Zum Vergleich: Sogar der zunächst unkompliziert erscheinende Artikel 22 Absatz 2 GG birgt Schwierigkeiten, sagt er doch nichts darüber aus, ob die Bundesflagge längs oder quer gestreift oder gar kariert zu sein hat. Oder: War in früherer kommissioneller Auseinandersetzung die Frage von Gewicht, ob es sich bei den von der CDU/CSU und FDP jeweils entworfenen Formulierungen zum Staatsziel „Umweltschutz“ („Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates“) um eine anthropozentrische Vorstellung von Natur handelt, die die Lebensgrundlagen von Tieren nicht berücksichtigt (Deutscher Bundestag 1993, 65-66), so lässt die Diskussion um das Staatsziel „Deutsch“ eine ähnlich differenzierte Sicht bislang vermissen. Denn es scheint doch nicht ganz unwesentlich zu sein, was mit der offen formulierten Staatszielbestimmung bezweckt werden soll. Als aufschlussreich erweist sich der Blick in den Koalitionsvertrag von FDP und CDU/CSU, der mehrere (konkrete) sprachpolitische Ziele enthält: Zum Punkt „Bürgernahe und demokratische EU“ heißt es: „Wir setzen uns für eine wesentliche Stärkung und für eine gleichberechtigte Verwendung der deutschen Sprache als Arbeitssprache der europäischen Institutionen ein, die auch in der Übersetzungspraxis und bei der Bereitstellung von Übersetzungsdokumenten angewandt wird“ (Zeilen: 5343-5346). Zu diesem Thema wurde von rechtswissenschaftlicher Seite bereits angemerkt, dass angesichts der verschiedenen Ebenen von Amts- und Verfahrenssprachen in der EU die erreichbaren deutschen sprachpolitischen Ziele besser definiert werden müssen (Oppermann 2001). Weiter heißt es im Vertrag: „Der Förderung der deutschen Sprache im Ausland werden wir besondere Beachtung beimessen. Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik soll Deutschland in seiner Vielfalt darstellen und das Interesse an unserem Land, unserer Sprache und unserer Geschichte und

Kultur fördern“ (Zeilen: 5922-5925).⁶ Im Sinne des Verbraucherschutzes fordern die drei Parteien den „Einsatz einer verständlichen deutschen Sprache“ (Zeilen: 1865-1868); hierfür reicht eine einfachgesetzliche Regelung aus. In der Bildung und Integration sollen „bei Bedarf eine verpflichtende gezielte Sprachförderung vor der Schule sowie darüber hinausgehende unterrichtsbegleitende Sprachprogramme“ (Zeilen 2584-2586) und u.a. im Fall mangelnder Deutschkenntnisse der Eltern unter Umständen „eine Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs“ erwirkt werden (Zeilen 3392-3406). Die Regelung über die Staatszielbestimmung ist erneut ungeeignet, weil erstens der Gesetzgeber gefordert ist und zweitens dies in den Kompetenzbereich der Länder fällt.

Bei der angestrebten Sprachpolitik des Koalitionsvertrags fällt auf, dass die in Teilen von Politik und Gesellschaft lautstark kritisierten Bereiche der Sprachkultur überhaupt nicht vorkommen. Wird der sprachpolitische Handlungsbedarf meist mit Verweis auf die Vielzahl der Anglizismen im Alltag (Musik, Werbung), dem Verlust des Deutschen als Welt- und Wissenschaftssprache sowie dem bereits angesprochenen allgemeinen Sprachverfall (Wortschatz und Grammatik) begründet, so beabsichtigt die Regierung, in anderen Feldern aktiv zu werden. Es scheint, dass mit der Aufnahme der Staatszielbestimmung gerade das diffuse „Unbehagen in der Sprachkultur“ bekämpft werden soll, dem auf politischem Weg gar nicht Abhilfe geleistet werden kann. Nun steht zu vermuten, dass gerade in die vermeintliche Unverbindlichkeit der Staatszielbestimmung die Hoffnung gelegt wird, ein staatstragendes, preiswertes und umfassendes Bekenntnis zur deutschen Sprache ablegen zu können, also in gewisser Weise ein Staatsziel als „selbstzweckhaftes Symbol“ (Isensee 1996, Rn. 131). Mittels Grundgesetzänderung gegen den angenommenen Verfall der deutschen Sprache vorzugehen, stellt jedoch keine Symbolpolitik dar und ist keineswegs juristisch folgenlos. Im Gegenteil gesellen sich zur Ungeeignetheit der Zielbestimmung für die erstens im Koalitionsvertrag aufgeführten konkreten Ziele sowie zweitens für das diffuse Ziel der Bewahrung vor dem Sprachverfall die Unwägbarkeiten möglicher nicht-intendierter Rechtsfolgen. Staatszielbestimmungen sind mehr als Gesetzgebungsaufträge, da sie alle Staatsorgane binden, d.h. auch die Verwaltung und die Rechtsprechung: „Jedes eine Änderung der Verfassung betreffende Vorhaben der Verfassungspolitik muß daraufhin betrachtet werden, ob und welche Rechtsfolgen es bewirken wird“ (BMI/BMJ 1983, Rn. 34; vgl. auch Rn. 54). Damit ergibt sich die wesentliche Einschätzung nach der allgemeinen Angemessenheit der Staatszielbestimmung.

6 Wie Adolf Muschg 2008 anmerkt: Das GG soll die Sprache vorschreiben, aber die Goethe-Institute werden geschlossen.

3.3 Angemessenheit und Zweckmäßigkeit

Zuletzt wird abgewägt, „ob die erwogene Verfassungsänderung nach Ziel, Inhalt und Mittel [...] vernünftig und politisch zweckmäßig“ ist (BMI/BMJ 1983, Rn. 28). Der letzte Prüfungsschritt fragt nach Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der Verfassungsänderung, indem er eine „am Grundsätzlichen orientierte Prüfung“ vornimmt. In dieser verfassungspolitischen Grundsatzprüfung sind Verfassungsrecht und Politik kaum noch zu trennen. Dennoch wird im ersten der folgenden Abschnitte juristisch nach der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) bezüglich möglicher Grundrechtsbeschränkungen gefragt; die weiteren Punkte bewerten die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit (verfassungs)politisch.

3.3.1 Staatszielbestimmungen und Grundrechtseingriff

Es ist geboten, darauf hinzuweisen, dass mit der geplanten Verfassungsänderung die Grenzen der bundesstaatlichen Zuständigkeit in einer Art verschoben werden, gegen die sich die Trägerinnen und Träger von Grundrechten nicht wehren können: Staatszielbestimmungen können eine verfassungsrechtliche Grundlage bieten, um schrankenlos gewährte Grundrechte (auch „vorbehaltlose Grundrechte“ genannt) einzuschränken. Der folgende mögliche Fall mag dies veranschaulichen: Es wird ein Gesetz erlassen, das den Hochschullehrern zur Wahrung der deutschen Sprache verbietet, auf Englisch zu publizieren. Unstrittig wäre dies ein Eingriff in Art. 5 Absatz 3 Satz 1 und 2 GG: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“ Eine Grundrechtsprüfung liefere stark verkürzt wie folgt ab: Es handelt sich bei der Wissenschaft um ein vorbehaltlos gewährtes Grundrecht, d.h. in das Grundrecht darf auch nicht aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden.⁷ Der Kompetenztitel „Staatszielbestimmung Deutsch“ des GG wird im Gesetz „Verbot des Publizierens auf Englisch“ konkretisiert. Eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit auf Grundlage des Gesetzes ist nicht möglich. Der Eingriff in Artikel 5 Absatz 3 GG kann allein durch kollidierendes Verfassungsrecht begründet werden, womit die Abwägung zweier Güter von Verfassungsrang gemeint ist (in der Regel zweier Grundrechte). Die strittige Frage ist, ob die in der Staatszielbestimmung genannte „deutsche Sprache“ ein Gut von Verfassungsrang darstellt. Beispielsweise wird im Fall von Tierexperimenten eine Beschränkung der Wissenschaftsfreiheit

⁷ Ein Eingriff könnte durch Art. 5 Absatz 3 Satz 2 GG begründet werden (Gesetzesvorbehalt), dieser jedoch bezieht sich nur auf die Lehre, nicht auf die Wissenschaft und Forschung. Das Publizieren (abgesehen von Lehrbüchern) ist jedoch weitaus weniger Bestandteil der Lehre als der Wissenschaft und Forschung.

durch die hiermit kollidierende Staatszielbestimmung des Tierschutzes (Artikel 20a GG und Tierschutzgesetz) partiell angenommen (Schink 1997, 229; einschränkend Stelkens 2003). Ein zweites Beispiel: Das BVerwG schränkte das schrankenlose Grundrecht der Kunstfreiheit (im Garten) mit Verweise auf die Staatszielbestimmung des Naturschutzes nach Artikel 20a GG ein (DVBL. 1995, 1009). Folgt man diesen Einschätzungen, dann ist vermutlich auch die Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit durch die Staatszielbestimmung „Deutsch“ zumindest denkbar. Auch wenn die Rechtssprechung den Eingriff in vorbehaltlose Grundrechte nur bei der Kollision zweier verfassungsrechtlicher Güter rechtfertigt, so bilden die Staatszielbestimmungen einen Teil dieser Rechtfertigungsgrundlage. Kritik an neuen Staatszielbestimmungen ist also angebracht, weil auch in der Fortentwicklung des Rechtsstaats der Kern der liberalen Rechtstradition nach wie vor enthalten bleiben muss: Die Abwehrrechte gegen den Staat.⁸

3.3.2 Staatszielbestimmungen als Appell

Staatszielbestimmungen sind zwar keine für die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar geltenden Rechtsnormen.⁹ Dennoch kann eine appellative identifikationsfördernde Funktion der Staatszielbestimmungen nicht ausgeschlossen werden (vgl. BMI/BMJ 1983, Rn. 32). Eine derartige Beförderung (z.B. Sprachloyalität) reicht zur Begründung der GG-Änderung indes nicht aus. Isensee (1996, Rn. 131) meint sogar: „Doch dem Stil des Grundgesetzes entspricht nicht Integration durch diffuse Verheißung.“ Die gegenteilige Wirkung der Zielbestimmungen auf die Gesellschaft tritt sogar ein, wenn sie versprechen, was sie nicht halten können. So ist beispielsweise in mehreren Landesverfassungen ein „Recht auf ...“ (z.B. Arbeit) formuliert, doch weisen nach herrschender Meinung diese keine subjektiv-rechtliche Dimension auf (BMI/BMJ 1983, Rn. 5), d.h. Bürgerinnen und Bürger können nicht auf die Verwirklichung der Staatszielbestimmung klagen. Für ein „Recht auf Deutsch“ kann das Staatsziel nicht sorgen. Jutta Limbach (1994, 282) warnt daher, „solche nicht einklagbaren Rechte in den Rang von Verfassungsnormen zu heben, denn der Wert einer Verfassung wird gemindert, wenn in ihrem Text Verheißungen Aufnahme finden, die nicht halten, was sie versprechen“.¹⁰ Der Staatsrechtler Detlef Merten (1993, 376) spricht in diesem Zusammenhang sogar von Staatszielbestimmungen als „Zeitbomben“.

8 Inwieweit das angestrebte Staatsziel sprachliche Minderheiten übergeht und ein Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 GG darstellen könnte, soll an dieser Stelle nicht thematisiert werden.

9 Zur Adressierung der Staatszielbestimmungen vgl. Deutscher Bundestag 1993, 77.

10 Limbach bezieht sich im Zitat auf die Erweiterung der sozialen Staatsziele im GG.

Eine weitere Problematik könnte in der Verknüpfung von Staatszielen und Grundpflichten bestehen. Können zwar grundsätzlich aus verfassungsrechtlichen Grundpflichten (z.B. Schulpflicht) keine unmittelbaren Rechtspflichten folgen, sondern bedarf es hierzu eines Gesetzes, so kommt den Grundpflichten dennoch nicht nur als Auslegungskriterium sehr wohl Bedeutung zu (Sommermann 1997, 467). Die Sachverständigenkommission meint hierzu sogar: „Die Normierung einer besonderen Grundpflicht in sachlichem Zusammenhang mit einer Staatszielbestimmung (z.B. Umwelt- oder Denkmalschutz) hält die Kommission nicht für grundsätzlich ausgeschlossen“ (BMI/BMJ 1983, Rn. 61, vgl. auch 57). Was dies für die Verwendung der deutschen Sprache bedeuten kann, kann heute niemand einschätzen.

3.3.3 Staatszielbestimmungen als Maß

Zunächst kann unabhängig vom Gegenstand der Sprache angemerkt werden, dass das GG nicht mehr und nicht weniger als möglichst eindeutig die Grenzen und Grundsätze des staatlichen Handelns beinhalten soll und zwar möglichst ohne diese häufig verändern zu müssen. Denn, wie es im *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* kurz und knapp heißt: „Verfassung ist die höchstrangige normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat“ (Stern 1985, 78). Sodann kann von der auch nur annähernden Gleichgewichtung der Staatszielbestimmungen (Sozialstaatsprinzip, Rechtsstaatsprinzip etc.) des Artikels 20 Absatz 1 GG und der Bewahrung der deutschen Sprache in Artikel 22 GG nicht ausgegangen werden. Ebenfalls kann eine auch nur mögliche Gleichgewichtung mit Grundrechten (s.o.) in diesem Fall nicht im Interesse von Staat und Gesellschaft sein.¹¹ Es ist gegenteilig sogar davon auszugehen, dass die wenigen bestehenden Zielbestimmungen entwertet werden, wenn ihnen auf Wunsch einzelner Gruppen weitere hinzugefügt werden (Deutscher Bundestag 1993, 78).

Es werden zwei Arten von Staatszielen unterschieden: Die *perfektiblen Staatsziele* können zu einem bestimmten Zeitpunkt als erreicht angesehen werden, z.B. das Vereinigungsgebot der beiden deutschen Teilstaaten (Präambel Satz 3 GG bis September 1990) sowie in gewisser Hinsicht das Ziel eines vereinten Europa (Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG).¹² Weit überwiegend werden durch Staatsziele allerdings permanente Ziele verankert. Allein

11 Im Übrigen steht dies im Gegensatz zur begründbaren Gleichstellung eines Staatsziels Kultur, vgl. Deutscher Bundestag 2005a, 10.

12 Am Gebot der deutschen Vereinigung erkennt man anschaulich die Freistellung der Wahl der Mittel zum Erreichen des Ziels: ob Westintegration unter Adenauer oder Neue Ostpolitik unter Brandt.

schon die sich wandelnden Werte und Ansprüche in der Gesellschaft bedingen die permanente Zielverfolgung, weil das bisher Erreichte stets neu bewertet wird (Sommermann 1997, 381). Die Aussage „Die Sprache der Bundesrepublik ist deutsch“ wird eine permanente Spannung zwischen Sein und Sollen hervorrufen, ohne dass wie im Fall von Sozial- und Rechtsstaatsbestimmung sich hieraus ein demokratischer Mehrwert ergibt. Als gefährlich könnte sich möglicherweise die Verfolgung des Staatsziels „Deutsch“ durch die Staatsorgane ausnehmen, indem vom vorläufig Erreichten nach fortlaufender sprachlicher Homogenisierung gestrebt wird.

3.3.4 Problemlösung durch Staatsziel „Kultur“?

Politisch vernünftiger wäre es, statt der deutschen Sprache die Kulturförderung zum Staatsziel zu erheben. Unter den (weiten) Kulturbegriff könnte sowohl die Förderung der Beschäftigung mit Sprache/n fallen (z.B. Mittelhochdeutsch, Rumänisch, Sprachkritik), aber auch bildende Kunst, Theater und HipHop – die Entscheidung, welche Kultur in welcher Art schwerpunktmäßig gefördert wird, wäre eine des politischen Programms in einem weiten Handlungsauftrag. Nach umfassenden rechtswissenschaftlichen Überlegungen (vgl. dazu Hebeisen 1996) und öffentlichem Diskurs hat zuletzt die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestags empfohlen, einen Artikel 20b „Der Staat schützt und fördert die Kultur“ ins GG aufzunehmen (Deutscher Bundestag 2007, 68).

Demgegenüber ist die Hervorhebung der deutschen Sprache mehr als nur Schutz der kulturellen Grundlagen, sondern beinhaltet eine Vorauswahl, des Deutschen, und eine normative Bestimmung dessen, was deutsch ist. Kultur aber stellt sich im modernen Verständnis nicht als etwas Abgeschlossenes oder als eine bestimmte Tradition dar, „sondern als ein Prozeß, der ständig der Innovation sich offenhält und eröffnet“ (Maihofer 1994, 1226). Die Enquete-Kommission stellte eindeutig fest: „Dem demokratischen Verfassungsstaat widerspricht die verbindliche Festlegung einer nationalen Kultur und Religion“ (Deutscher Bundestag 2007, 43). Im Grundrechtskommentar zu Artikel 5 Absatz 3 GG heißt es: „Dem Staat ist jedes kulturpolitische Diktat, jeder Versuch kulturpolitischer Uniformierung bzw. jeder Künste oder Wissenschaft inhaltlich bestimmende Dirigismus [...] verschlossen“ (Scholz 2009, Rn. 8). Werner Maihofer (1994, 1249) fasst dies in der formelhaften Forderung zusammen: „Soviel kulturelle Vielfalt wie möglich, soviel kulturelle Einheit wie nötig, und nicht umgekehrt!“

Den Einwand von Wienholtz (1984, 545 u. 535) gegen Kultur als Staatsziel aufgreifend kann gegen die Sprache als Staatsziel noch viel eher angeführt werden, dass „die Aufgabe des Staates allenfalls in der Gewährleistung der

Bedingungen für eine frei sich entfaltende Kunst, Wissenschaft, Forschung etc. bestehen“ kann. Aufgabe des Staates ist es nicht, Kultur zu bestimmen noch zu betreiben, sondern gemeinsam mit der Gesellschaft ein größtmögliches Maß an „Liberalität, Pluralität und Offenheit“ (Scholz 2009, Rn. 8) zu gewährleisten, damit Kultur entstehen kann. In diesem Sinne ist der Staat auch nicht kulturneutral, sondern mahnt Kulturförderung als „notwendige[n] Grundausrüstung des demokratischen Gemeinwesens“ an (Deutscher Bundestag 2007, 44).

3.3.5 Staatszielbestimmung und Demokratie

Aus sozialtheoretischer Perspektive spricht gegen die Staatszielbestimmung, dass sie Teil einer demokratiehemmenden Gesamtbewegung sein kann. Nach Habermas' (1981, 539) These der „inneren Kolonialisierung“ dringt unter anderem der administrative Einfluss des „Systems“ (i.e.S. Staat und Wirtschaft) in die „Lebenswelt“ (Gesellschaft) ein und ersetzt die dort vorhandenen sozial-integrativen Funktionen durch vor allem Verrechtlichungen. Der Lebensbereich „Kultur“ ist funktional notwendig auf die soziale Integration über Werte, Normen und Verständigungsprozesse angewiesen und muss gegen rechtliche (wie auch ökonomische) Kolonialisierungsschritte geschützt werden (Habermas 1981, 547). Mehr noch kann die Feststellung der „dilemmatischen Struktur“ der Verrechtlichungen von Lebensbereichen von Habermas (1981, 534) übernommen werden: Die unter dem Anspruch „Förderung von Kultur und Integration in Deutschland“ laufende Staatszielbestimmung „Deutsch“ erreicht das Gegenteil ihrer Intention, da sie Kultur und Integration als Prozesse der Gesellschaft (Lebenswelt) stoppt. Darüber hinaus muss überlegt werden, ob durch den Versuch, die Verwendung und Entwicklung von Sprache zu regeln, nicht weitaus mehr als „nur“ ein weiterer Lebensbereich kolonialisiert wird: Die Verrechtlichung der Sprache ist ein Sonderfall, da mit ihr die für die Partizipation unerlässliche „kommunikative Macht“ der Lebenswelt selbst zum Gegenstand der Kolonialisierung wird.

4 Fazit

Nach juristischer und linguistischer Beurteilung besteht keine Notwendigkeit, die deutsche Sprache durch eine Aufnahme ins Grundgesetz festzuschreiben und zu schützen. Die Geeignetheit dieser verfassungsrechtlichen Maßnahme ist des Weiteren nicht erkennbar. Dem gegenüber stehen mehrere rechtliche und verfassungspolitische Bedenken: Eine auch nur erhoffte appellative Wirkung eines Staatsziels hat konkrete Wirkungen in allen drei

Staatsgewalten; diese erweitern die Entscheidungsgrundlage der Gerichte, sie werden in „verwaltungsrechtliche Ermessens- und Abwägungsentscheidungen“ einfließen (Deutscher Bundestag 2005a, 11) und sie schränken in jedem Fall den Handlungsspielraum der gewählten parlamentarischen Mehrheit ein und konterkarieren dadurch den Anlass ihrer Wahl. Mit der Festschreibung einzelner Aspekte in das GG nimmt sich die Politik selbst den zukünftigen Handlungsspielraum. Josef Isensee (1996, Rn. 125) ist zuzustimmen, wenn er vor Staatszielen warnt: „Politik ist [...] mehr als bloßer Verfassungsvollzug.“ Im Fall der Sprache führt die Verrechtlichung darüber hinaus zur Lähmung des sozialen und kulturellen Integrationsprozesses. Die „Verrechtlichung“ der Sprache sei „ein schleichender Vorgang“, so Wolfgang Klein (1986, 21). Er bezog sich dabei auf orthographische und grammatische Aspekte. Heute gesellt sich womöglich die schwerwiegende Verrechtlichung der Sprache in der Verfassung hinzu.

Literatur

- Aden, Menno (2009): Deutsch ins Grundgesetz? – Der Parteitagbeschluss der CDU. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2, S. 53-54.
- Alexy, Robert (1985): *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt a.M.
- Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hgg.) (1983): *Staatszielbestimmungen/ Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission*. Bonn.
- CDU (2007): *Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm*. Beschlossen vom 21. Parteitag. Hannover, 3. – 4. Dezember 2007. In: <http://www.cdu.de/doc/pdf/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar.pdf> (Zugriff am 10.02.2010).
- CDU, CSU, FDP (2009): *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. 17. Legislaturperiode. Entwurf.
- Deutscher Bundestag (1993): *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission*. BT-Drucksache 12/6000 vom 15. November 1993.
- Deutscher Bundestag (2005a): *Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“. Kultur als Staatsziel*. BT-Drucksache 15/5560 vom 1. Juni 2005.
- Deutscher Bundestag (2005b): *Tätigkeitsbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“. Kommissionsdrucksache 15/507* vom 15. November 2005.
- Deutscher Bundestag (2007): *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“*. BT-Drucksache 16/7000 vom 11. Dezember 2007.
- Dworkin, Ronald (1984): *Bürgerrechte ernstgenommen*. Frankfurt a.M.
- Elicker, Michael (2002): Sprachloyalität als Rechtsgebot? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 9, S. 415-417.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd 2. Frankfurt a.M.
- Hebeisen, Michael Walter (1996): *Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben. Leistungen und Grenzen einer juristischen Behandlung von Leitideen der Staatstätigkeit*. Zürich.
- Ipsen, Hans Peter (1950): *Über das Grundgesetz. Rede gehalten anlässlich des Beginns des neuen Amtsjahres des Rektors der Universität Hamburg am 17. November 1949*. Hamburg.
- Isensee, Josef (1996): Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hgg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 3: Das Handeln des Staates. 3. völlig neubearb. u. erw. Aufl. Heidelberg, S. 3-82.

- Kirchhof, Paul (1987): Deutsche Sprache. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hgg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg, S. 745-771.
- Klein, Wolfgang (1986): Der Wahn vom Sprachverfall und andere Mythen. In: *Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik* 62, S. 11-28.
- Limbach, Jutta (1994): Soziale Staatsziele. In: Klaus Letzgus/Hermann Hill/Hans Hugo Klein/Detlef Kleinert/Georg-Berndt Oschatz/Hans de With (Hgg.): *Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrigh zum 60. Geburtstag*. München, S. 279-287.
- Limbach, Jutta (2007): *Sprache und Recht. Vortrag vom Verfassungstag 2007*. URL: http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/3/1/7/CH0004/CMS1195637643795/sprache_und_recht_verfassungstag_2007.pdf (Zugriff am 10.02.2010)
- Luhmann, Niklas (1966): *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. Berlin.
- Maercker, Patrizia (2006): Das Sprachverfallsdenken und seine Institutionalisierung. In: *Ap-tum. Zeitschrift für Sprachkritik und Sprachkultur* 3, S. 206-237.
- Maihofer, Werner (1994): Kulturelle Aufgaben des modernen Staates. In: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hgg.): *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 12. neubearb. u. erw. Aufl. Berlin/New York, S. 1201-1288.
- Merten, Detlef (1993): Über Staatsziele. In: *Die öffentliche Verwaltung* 9, S. 368-377.
- Muschg, Adolf (2008): Befehl und Kleinmut. In: *Süddeutsche Zeitung*, 24./25./26. Dezember 2008, S. 2.
- Oppermann, Thomas (2001): Reform der EU-Sprachregelung? In: *Neue Juristische Wochenschrift* 37, S. 2663-2668.
- Schiewe, Jürgen (1998): *Die Macht der Sprache. Eine Geschichte der Sprachkritik von der Antike bis zur Gegenwart*. München.
- Schink, Alexander (1997): Umweltschutz als Staatsziel. In: *Die öffentliche Verwaltung* 6, S. 221-229.
- Schmitz, Heribert (2008): § 23 Amtssprache. In: Paul Stelkens/Heinz-Joachim Bonk/Michael Sachs (Hgg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*. München.
- Scholz, Rupert (1977) Artikel 5 III. In: *Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung*. Bd.1. Begründet von Theodor Maunz u. Günter Dürig. München. Stand: Oktober 2009.
- Sommermann, Karl-Peter (1997): *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen.
- Stelkens, Ulrich (2003): Erweitert das neue Staatsziel „Tierschutz“ die behördliche Prüfdichte bei der Genehmigung von Tierversuchen? In: *Natur und Recht* 2003, S. 401-407.
- Stern, Klaus (1985): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd 1.: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. 2, völlig neubearb. Aufl. München.
- Stickel, Gerhard (2002): Sprachloyalität ja, aber ohne Zwang – Erwiderung auf Elicker. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 9, S. 417-418.
- Wienholtz, Ekkehard (1984): Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Zielbestimmungen. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 109, S. 532-554.

Philipp Dreesen, M.A.
 Rügener Weg 4
 17493 Greifswald
 E-Mail: philipp_dreesen@gmx.de